

LA PLANIFICACION Y EL TERRITORIO EN CIUDADES INTERMEDIAS DE LA PCIA. DE BUENOS AIRES: OLAVARRIA Y TANDIL.

Jacinto, Guillermina*
Castronovo, Raúl**

La entrada al siglo XXI se está produciendo en un contexto de transición del patrón de acumulación mundial que redefine la forma tradicional de articulación entre la sociedad y el territorio para satisfacer sus necesidades materiales. En el marco de la globalización se inscribe la reformulación del rol de los Estados nacionales y sus políticas frente a la sociedad, orientadas a la democratización y descentralización de sus prácticas. Sus efectos son particularmente visibles en los estados latinoamericanos, involucrando no sólo la escala nacional, sino también hasta la unidad administrativa mínima: el municipio.

La discusión en torno al nuevo rol del Estado involucra directamente su capacidad como planificador exclusivo del desarrollo social y su posición frente a la cuestión ambiental.

Desde esta perspectiva, la planificación, que se ha presentado siempre como un instrumento estratégico para alcanzar el desarrollo, entró en crisis al revelar su ineficacia para resolver los problemas que se le planteaban. Actualmente busca responder de manera más flexible y que se ajuste a los desafíos que implica el nuevo modelo de organización social. Entre estos desafíos, la sustentabilidad ambiental se presenta como una dimensión clave de análisis, en tanto implica considerar una nueva forma de articulación entre desarrollo y territorio.

En este trabajo se analizan los cambios producidos en la relación entre estado, ambiente y planificación a lo largo de este siglo, determinando las consecuencias que han tenido en la organización territorial. Las unidades de análisis son dos ciudades intermedias de la Provincia de Buenos Aires: Olavarría y Tandil.

Introducción

La práctica de planificación es tan antigua como lo es la toma de conciencia respecto de la necesidad de asignar recursos escasos de la manera más racional posible y garantizar la satisfacción de necesidades de toda la sociedad. De acuerdo con esto, no puede estar divorciada del conocimiento del ambiente de donde se extraen los recursos, más allá del estadio tecnológico alcanzado, ni puede desconocer la existencia de conflictos al interior de las relaciones sociales que se establecen.

* Becaria SECyT. CIG. UNCPBA. Tandil. Argentina

** JTP. Fac. Ciencias Humanas. CIG. UNCPBA. Tandil. Argentina

En la actualidad, las ciudades se han convertido en la forma de asentamiento dominante. Construyen relaciones con un entorno más o menos cercano, para obtener los bienes que les permitan construirse y sostenerse a sí mismas. En la construcción de su propio espacio, emergen conflictos derivados de la participación de sujetos con diferentes racionalidades, en la dinámica de obtención y asignación de recursos. En los núcleos urbanos y para el caso que abordamos, el recurso primario es la cantidad y calidad de espacio donde desarrollar las actividades urbanas. La resolución de los conflictos en torno a esta necesidad fue guiada por agentes de distinta naturaleza, sin embargo desde la conformación de los estados nacionales, han sido éstos los encargados de mediatizarlos. Y lo ha hecho tradicionalmente a través de un marco normativo donde encuadrar sus acciones mediatizadoras.

La reformulación del rol de los Estados nacionales durante la última década, ha comprometido directamente su capacidad como planificador exclusivo del desarrollo social. Las políticas de descentralización han involucrado en esta situación crítica aún a las unidades administrativas mínimas, es decir a los municipios.

En este trabajo se analizan los cambios producidos en la relación entre Estado, territorio y planificación en dos ciudades intermedias de la Provincia de Buenos Aires: Olavarría y Tandil. El objetivo es describir y explicar las consecuencias que estos cambios han tenido en la organización territorial.

Urbanización y planificación en Argentina

El proceso de urbanización en Argentina se ha profundizado en las últimas décadas. El crecimiento de los núcleos urbanos no ha sido homogéneo, y más aún se han modificado las tendencias tradicionales de dicho crecimiento. Se ha verificado un descenso relativo de la población residente en el área metropolitana de Buenos Aires, y un aumento del peso de los asentamientos de tamaño intermedio en el sistema desde la década del cincuenta (Vapñarsky, 1989).

Esta situación se alcanzó, entre otras cosas, a través del esquema de industrialización sustitutiva de importaciones desarrollado por el país. Las ventajas para la localización industrial circunscribieron la instalación de empresas al eje fluvial del Plata y a núcleos jerarquizados en el resto del territorio, vinculados con materias primas específicas en cada caso. Tandil-Azul-Olavarría, Mar del Plata, Bahía Blanca, fueron los más dinámicos dentro del sistema urbano bonaerense. Contaron con ventajas comparativas que estimularon el crecimiento industrial y la expansión de servicios, diversificando la estructura económica regional. En definitiva permitieron que los núcleos urbanos alcanzaran el rango de ciudades medias.

Coincidiendo con el proceso de industrialización, se produjo la concentración de funciones por parte del Estado, ampliando su esfera de acción a la producción de bienes y servicios. El modelo productivo se sostiene en la economía de escala y responde a los procesos de producción masivos, estandarizados y en serie. El mercado se va ampliando merced a las conquistas sociales que se van produciendo (salud, educación, servicios, etc).

Las nuevas funciones del Estado requirieron la creación de áreas especializadas de acción pública. En todos los niveles (nación-provincia-municipio) se organizaron dependencias técnicas encargadas de diseñar y ejecutar los planes de obras que condujeran al desarrollo nacional. El principio de eficiencia que rigió el manejo estatal condujo a la realización de obras, fundamentalmente las de infraestructura, que no tuvieron correlato con la realidad económica, social y regional. Tampoco incluían fases de evaluación y monitoreo que dieran cuenta de los impactos ambientales que podían producir.

Para resolver los conflictos derivados de la industrialización, es que se institucionalizó la práctica de planificación a escala nacional, involucrando "desde arriba hacia abajo" las unidades administrativas de menor jerarquía.

De los planes y otras formas de regulación: la planificación urbana en Olavarría y Tandil

Los esquemas de intervención estatal para minimizar los problemas urbanos ya se habían iniciado a principios de siglo. Tuvieron su origen en la necesidad de superar las deficiencias producidas por la llegada masiva de inmigrantes y los déficits de vivienda e infraestructura de las principales ciudades argentinas. Se inscribieron en los enfoques higienistas, dominantes en la época.

Sin embargo es durante la década del 50 que se institucionalizó la planificación como la acción interventora sobre la realidad guiada por objetivos de transformación y por una racionalidad determinada en la toma de decisiones (Robirosa, 1989). La planificación fue asumida como función de gobierno para alcanzar los objetivos de las administraciones desarrollistas y tuvo carácter marcadamente vertical y sectorial.

Los años sesenta.

El lanzamiento de la Alianza para el Progreso en la década del '60 determinó que los Estados latinoamericanos, comenzaran a formular planes de desarrollo para acceder a los beneficios que otorgaba dicho plan. Convertidos en agentes promotores del crecimiento económico y social, crearon oficinas de planificación que debían fijar las metas del crecimiento de mediano y largo plazo.

Desde el punto de vista de la planificación urbana, no se concebía el crecimiento urbano ordenado sin la existencia de un Plan Regulador. Así es como grupos de técnicos y académicos multidisciplinarios elaboran propuestas de planes reguladores.

En los asentamientos en estudio, el objetivo de los planes era armonizar el crecimiento económico con el desarrollo, desde dos perspectivas. A escala regional, cada localidad se consideraba polo que motorizaba el crecimiento de los partidos vecinos. La jerarquía de los centros sobre su área de influencia derivaba de su accesibilidad, de la dotación de infraestructura energética y de transporte, de la mano de obra disponible, del mercado. En definitiva, de sus ventajas comparativas en el contexto bonaerense. A escala

departamental, cada ciudad actuaba como núcleo regulador de la producción, del intercambio y del consumo locales.

Los planes realizaban las principales desagregaciones prescriptivas en torno a lo que definían como las cuatro funciones básicas de una ciudad: habitar, trabajar, esparcimiento y circulación. Identificaban las limitaciones surgidas en cada sector urbano (fronteras al crecimiento, vallas a la circulación) y calculaban sus potencialidades sobre stocks de recursos estáticos.

Aunque no se ejecutaron, las ideas explicitadas en los planes subyacían en las prácticas aisladas y coyunturales de regulación y control urbanos.

La existencia misma de los planes prueban que existieron en los sesenta objetivos de transformación de la realidad y racionalidad en la toma de decisiones, pero estuvo ausente una intervención sustentada en ellos. Los programas avanzaron en los diagnósticos de situación y en el diseño de los escenarios de futuro. Nunca los materializaron. Sin embargo debe decirse que las deficiencias advertidas se vinculan más con el propio espíritu de la planificación que con las limitaciones del plan. Los planificadores actuaban bajo concepciones que no les permitieron intuir las transformaciones en la organización y en la producción empresarial, sobre las que realizaban sus proyecciones.

Los años setenta

El esquema productivo alentado por las administraciones desarrollistas comenzaron a dar muestras de su incompatibilidad con la calidad de vida deseable en el mediano y largo plazo. Es así como se inician tareas con el objetivo de anexar a los planes existentes la ambiental. Desde entonces se distingue una problemática relacionada al efectivo accionar de gobierno. Por un lado las medidas consistieron en meras enunciaciones de tipo formal. En otros casos, la definición de unidades de intervención administrativas junto con el tratamiento sectorial de los problemas ("compartimentos estancos" de la estructura estatal), se traducían en marcos normativos que superaban los recortes espaciales realizados, superponiendo, restringiendo o anulando, otras normas. En consecuencia o bien era imposible la implementación, o bien no se podía reglamentar y por consiguiente, cumplir. La falta de inter y transectorialidad del aparato estatal ponía en evidencia su ineficacia como planificador del desarrollo.

El resultado tuvo diversas aristas. Frecuentemente las políticas que incluyeron la dimensión ambiental tuvieron carácter cosmético. En otras no existieron los instrumentos reglamentarios ni elementos de control, lo que hizo imposible ponerlas en práctica. Finalmente otras se veían contrarrestadas por legislaciones dictadas en niveles superiores.

En la mayoría de los casos los gobierno de facto terminaron por disolver, fundir y o absorber en otros estamentos gubernamentales los organismos existentes.

En las ciudades de Olavarría y Tandil las particularidades de la planificación normativa se manifestaron a través de la implementación de la "Ley de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo" N° 8912 del año 1977, para la Pcia. de Buenos Aires.

En Tandil se promulga la Ordenanza Municipal N° 2530/79 y su Decreto Reglamentario N° 2150/79, denominada "Delimitación Preliminar de Areas. Primera Etapa del Plan Regulador". Esta ordenanza responde a las normas dictadas por la ley provincial.

En cada asentamiento constituyó un instrumento de política urbana, que permitió definir los estándares requeridos para la urbanización y explicitó los criterios de actuación pública en los núcleos urbanos.

Se contaba así con una normativa legal para ordenamiento estas ciudades intermedias, que habían experimentado un fuerte crecimiento en las décadas anteriores a la luz de la industrialización.

Los problemas que antes se habían detectado para espacios metropolitanos pretendieron solucionarse pautando las condiciones de uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo.

Por otra parte pretendía dimensionar el crecimiento urbano según las metas poblacionales establecidas en un plan regional, definía procedimientos para autorizar la creación y ampliación de núcleos urbanos, e intentaba desagregar acciones incluso a niveles territoriales como el de la manzana. Esto demuestra no sólo el carácter tecnocrático de la ley, sino también que aunque declaraba la necesidad de tratamiento integral del territorio, circunscribía, en la práctica, la toma de decisiones a espacios compartimentados. Es así como se derivó en la compartimentación de los problemas y más aún, en las soluciones propuestas.

Bajo su marco se actuó desconociendo que la articulación de procesos que determinan el crecimiento urbano y los conflictos que él genera, exceden el ámbito local y regional. En este sentido la ley puede orientar pero nunca determinar la dinámica de estos procesos.

Desde la perspectiva que se plantea en este trabajo, aparecen referencias a tres cuestiones clave, en lo que respecta a la planificación: la especulación de tierras, las consideraciones ambientales y los intereses generales de la comunidad.

Aunque su objetivo fue corregir las falencias de la estructura de la propiedad de los bienes inmuebles, dio lugar a una intensa actividad especulativa. Al fijar la geometría básica de la parcela y la proporción de terrenos baldíos en los bordes urbanos cristalizó la dotación de tierra vacante, con lo que se tornó incompatible la relación entre disponibilidad de tierras, demanda habitacional y costos de urbanización. La escasez de suelo modificó las estrategias de los sectores populares para responder a sus necesidades habitacionales, y con ello emergieron nuevos problemas urbanos debido a ese impulso de apropiación territorial. Se establece un creciente control de la naturaleza y con altísimos costos ecológicos que no son evaluados, empeoramiento en las

condiciones de salud en general (mayor contaminación por usos incontrolados), en resumen una acentuación en las contradicciones del uso del suelo.

El camino incierto de la descentralización

La figura del Estado esta siendo objeto de una profunda reestructuración. El modelo neoliberal extendido a su redimensionamiento pretende superar años de gestiones ineficaces, burocráticas, intervencionistas, dilapidador de recursos. En este marco son funcionales las propuestas de achicamiento, racionalización y efficientización, y un mecanismo idóneo para ello es la descentralización

La desregulación de las actividades privadas amplia y redefine la acción la acción de los actores privados.

Los municipios de Olavarria y Tandil no son ajenos a esta nuevas reglas de juego, buscan adecuar sus funciones. Por un lado modernizando la funcionalidad y por otro intentando el diseño de alguna forma de gestión que posibilite configurar claramente los roles de los sectores publico y privado. Como una alternativa valida se esta proponiendo concebir al municipio como una instancia para reconstruir la imagen del estado, reestableciendo la credibilidad de la institución publica y evitar reeditar los mismos defectos que se produjeron en el modelo centralizado.

La descentralización posibilitaria recuperar la racionalidad de las decisiones locales y la viabilidad de un mayor ejercicio democrático en las mismas. El ámbito municipal ofrece mejores posibilidades para el proceso democracia-descentralizacion-participacion.

La planificación del ordenamiento territorial es o debería ser un objetivo primordial de toda comunidad. Toda región debe poseer una planificación para establecer las tendencias de distribución de los diferentes usos del territorio, para así poder limitar degradaciones, optimizar servicios, potenciar el desarrollo económico, que exprese las aspiraciones comunitarias.

Esto se puede lograr mediante la interacción de todos los intereses que se mueven en el ámbito municipal, llegando a establecer normas y procedimientos, organismos que puedan fiscalizar, evaluar las acciones y sanciones de las infracciones que se puedan suscitar al aplicar esas acciones.

Las problemáticas y proyectos surgidos desde el seno de la comunidad, deben encontrar eco en las instituciones municipales, las cuales deben apoyar, asesorar y acompañar al desarrollo de estrategias de planificación adecuadas al entorno local. Asimismo otra relación necesaria es el acuerdo entre municipios vecinos y por otro lado, un replanteo en las funciones que atañen a organismos superiores (ej. provinciales). Es deseable que las funciones administrativas locales no se superpongan con las provinciales, planificando, fiscalizando a nivel local y con estudios globales y apoyo técnico de instancias provinciales.

Bibliografía

- Barbosa, Oscar Gerardo. (1983). **Una estrategia para el tratamiento interdisciplinario (unificado) del desarrollo regional en el campo de la planificación**. Revista de la SIAP, N° 66.

- Boisier, Sergio (1975). **Sobre la teoría y las estrategias de desarrollo polarizado en América Latina**. Revista de la SIAP, N° 33.

- Haggett, Peter. (1983). **Geografía: una síntesis moderna**. Omega. Barcelona.

- ILPES. (1979) **Conclusiones del Seminario sobre Estrategias Nacionales de Desarrollo Regional"**. Bogotá, 17 al 21 de setiembre de 1979.

- Palacios, Juan José. (1983). **El concepto de región: la dimensión espacial de los procesos sociales**. Revista de la SIAP, N° 66.

- Robirosa, Mario. (1986). **Planificación y gestión ambiental del desarrollo**. En: Leff, E. (de) Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo. México. Siglo XXI Editores.

- Soto, Carlos. (1986). **Bases conceptuales de la planificación del desarrollo**. SIAP. México.

- Yujnovsky, Oscar. (1983). **Veinte años de Investigación Urbano-Regional Latinoamericana: avances y perspectivas**. SIAP. México. n° 67.